



À financement obligatoire, obligation de transparence

Présenté par :

Youri Chassin,

Économiste et coordonnateur de la recherche

À partir du cahier de recherche *Le financement et la transparence des syndicats*, de Louis Fortin, Michel Kelly-Gagnon et Youri Chassin, publié par l'IEDM en octobre 2011

**Mémoire déposé au Comité permanent des Finances
Parlement, Ottawa**

•

Novembre 2012

Table des matières

Le principe général	3
Une problématique concrète	4
La transparence des organisations syndicales ailleurs dans le monde	4
L'utilisation des cotisations syndicales à d'autres fins que les relations de travail	5
La transparence, un outil pour rétablir la confiance	7

Sommaire

Ce mémoire appuie l'idée d'une transparence financière accrue des organisations syndicales sur la base du principe général qu'un financement obligatoire entraîne une obligation morale en ce sens, contrairement à un financement volontaire. Outre cette position de principe, certains indices montrent qu'il existe des désavantages importants dans la situation actuelle auxquels des standards de transparence plus élevés sont la solution toute indiquée. Il s'agit d'ailleurs d'une approche similaire à ce qui existe ailleurs dans les sociétés libres et démocratiques. Ces standards de transparence plus élevés devraient aussi établir que le financement destiné à d'autres fins que les relations de travail ne devrait en aucun cas être obligatoire. Ces mesures de transparence permettront à notre avis aux organisations syndicales de s'outiller pour rétablir la confiance de leurs membres et des citoyens canadiens.

À financement obligatoire, obligation de transparence

Le principe général

La distinction entre les organisations publiques et privées signifie généralement que les premières sont redevables à l'ensemble des contribuables parce que ce sont eux qui les financent directement ou indirectement, mais presque toujours par obligation. En l'occurrence, seul l'État peut légitimement imposer des obligations financières à ses citoyens. Les organisations privées, quant à elles, doivent compter sur l'échange volontaire d'un bien ou d'un service en contrepartie d'un paiement, ou du moins sur la persuasion. Elles ne peuvent jamais forcer quelqu'un à leur verser de l'argent. Les organisations publiques, parce qu'elles reçoivent un financement public, héritent en même temps d'un devoir de transparence accrue puisqu'elles sont responsables d'employer judicieusement le financement obtenu.

Bien que les organisations syndicales appartiennent au domaine privé, leur financement ne répond pas aux caractéristiques habituelles des organisations privées. Le régime légal leur confie des pouvoirs tout à fait particuliers sur ce plan. Les conventions collectives, appuyées par des lois statutaires et des décisions des cours de justice obligent en effet tous les employés syndiqués à verser une cotisation syndicale, qu'ils soient ou non membres du syndicat les représentant. Ces cotisations sont généralement prélevées à même leur paie par l'employeur

Les cotisations obligatoires confèrent aux organisations syndicales un pouvoir indirect de taxation.

qui remet ces sommes aux syndicats. Certains syndicats transmettent ensuite une partie de ces sommes à des organisations syndicales fédératives. Cette pratique leur accorde l'équivalent d'un pouvoir de taxation.

La transparence financière représente une exigence essentielle dans la gestion des fonds publics. C'est par ce mécanisme que les contribuables se protègent des risques d'arbitraire, de corruption, de dilapidation des fonds publics ou de déresponsabilisation qui peuvent surgir, même au sein d'une administration publique au service des citoyens. Dans le cas des organisations syndicales, financées par le biais d'un pouvoir indirect de taxation et d'avantages fiscaux, cette transparence constituerait donc aussi un outil légitime.

Les cotisations obligatoires confère aux organisations syndicales un pouvoir indirect de taxation. Ce pouvoir se double de traitements fiscaux avantageux. Les principaux leviers fiscaux que le gouvernement du Québec a adoptés au bénéfice des organisations syndicales sont :

1. le crédit d'impôt pour les cotisations syndicales ;
2. l'exemption d'impôt pour les indemnités de grève ;
3. les crédits d'impôt pour les cotisations aux fonds de travailleurs.

Une problématique concrète

Au-delà du principe général justifiant l'obligation de transparence, il y a des problèmes concrets à régler. L'étendue de ces problèmes est inconnue puisque les organisations syndicales ne sont pas encore transparentes, quoique leurs revenus de cotisations aient été estimés autour de 800 millions de dollars par année au Québec et de l'ordre de milliards de dollars au Canada. Certains exemples suggèrent que le projet de loi C-377 réglerait une problématique bien réelle.

En décembre 2010, on révélait que la Fraternité inter-provinciale des ouvriers en électricité (FIPOE) avait prêté 5 millions de dollars à Tony Accurso, un important entrepreneur en construction au cœur de nombreuses allégations, reconnu coupable de fraude et formellement accusé de corruption et d'abus de confiance. Le directeur de la FIPOE a indiqué que ces pratiques seraient examinées.

La différence, c'est que les États-Unis ont des standards de transparence plus élevés pour les organisations syndicales que le Canada.

En septembre 2011, *Le Devoir* révélait que des organisations syndicales achetaient des espaces publicitaires au Congrès du NPD, contrevenant potentiellement les règles de financement des partis politiques. Le NPD a depuis remboursé ces sommes. Le point intéressant de cette affaire est

que la journaliste, Hélène Buzzetti, a établi l'existence de ces transactions en utilisant l'information rendue publique sur le site internet du Département du Travail, aux États-Unis, bien qu'il s'agisse d'organisations syndicales canadiennes et d'un parti politique canadien. La différence, c'est que les États-Unis ont des standards de transparence plus élevés pour les organisations syndicales que le Canada.

La transparence des organisations syndicales ailleurs dans le monde

Aux États-Unis, les obligations de transparence prévues par le *Labor Management Reporting and Disclosure Act* (LMRDA) sont fondées sur le dévoilement de rapports détaillés pour superviser les relations financières et les activités entre les dirigeants d'organisations syndicales et les employés, les employeurs et les consultants en relations de travail. Les organisations syndicales américaines ont l'obligation de répondre à des questionnaires de l'Office of Labor-Management Standards⁸ du ministère fédéral du Travail au sujet de leur situation financière. Leurs réponses sont ensuite rendues publiques. Les organisations syndicales doivent aussi divulguer toutes leurs contributions politiques.

Grâce au LMRDA, la justice américaine a déposé 877 actes d'accusation pour corruption et pour détournement illégal de fonds de 2001 à 2007. Ainsi, 103 millions de dollars ont été retournés aux organisations syndicales où les cotisations des membres avaient été utilisées de façon inappropriée. La divulgation financière concernant en particulier les fonds syndicaux en fiducie, les fonds de grève et les fonds de formation de toutes sortes a été particulièrement utile pour identifier et tenter de contrer des actes de corruption.

En France, la transparence financière des organisations syndicales a connu un nouveau développement avec l'adoption de *Loi portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail*. Les dispositions de cette loi entrent en vigueur progressivement depuis 2009.

À la suite de doutes émis sur la qualité de la gouvernance de certaines organisations syndicales, cette loi met en place de nouvelles obligations de transparence financière. Principalement, les organisations syndicales doivent respecter de strictes normes comptable et rendre disponibles leurs états financiers en ligne.

Il importe de préciser qu'en France, les organisations syndicales ne sont pas seulement financés par les cotisations syndicales, mais reçoivent aussi des subventions publiques. Les cotisations représentent ainsi de 20 à 60 % des revenus des cinq grandes centrales syndicales.

Pour toutes les organisations syndicales, la nouvelle loi signifie l'obligation de produire des états financiers annuellement et d'en assurer « la publicité ». Qui plus est, au-delà d'un montant fixé de ressources financières, chaque organisation syndicale doit nommer un « commissaire aux comptes ». Les processus internes d'approbation des états financiers des syndicats doivent aussi répondre à de nouvelles exigences. Fait intéressant, cette obligation de transparence faisait partie d'une liste de demandes communes d'organisations syndicales et patronales présentées au gouvernement dans le cadre des débats précédant l'adoption de la loi.

L'Allemagne représente un cas un peu particulier. L'encadrement légal des organisations syndicales y est minimal et celles-ci disposent d'une grande autonomie¹⁹. Les relations entre une organisation syndicale et ses membres ne sont essentiellement régies que par les statuts de l'organisation. L'État fédéral vérifie les déclarations fiscales des organisations syndicales, comme

La logique de la formule Rand ne s'applique pas aux dépenses pour des causes, puisque tous les employés n'en bénéficient pas.

pour toute association. Une organisation syndicale doit justifier de ses activités pour continuer de bénéficier d'une exonération fiscale, c'est-à-dire pour ne pas avoir à payer l'impôt des sociétés ni la taxe de vente sur la plupart des activités financées par les cotisations des membres.

Les organisations syndicales ont volontairement mis en place des systèmes de contrôle interne et externe, en réaction à des scandales et à des pertes financières dans les années 1980 et 1990. La révision interne s'intéresse à la légalité des dépenses ainsi qu'à leur opportunité. Les comptes, ou états financiers, sont également vérifiés par des contrôleurs externes dans bien des cas. Les commissaires aux comptes peuvent contrôler aussi bien les organismes rattachés aux syndicats que les syndicats eux-mêmes. Leurs rapports annuels sont rendus publics par le biais d'une publication syndicale et sont présentés aux membres lors des assemblées générales tous les quatre ans.

L'utilisation des cotisations syndicales à d'autres fins que les relations de travail

Les cotisations syndicales ne servent pas uniquement au financement des relations de travail. Les exemples abondent d'utilisations par les organisations syndicales des cotisations des employés à d'autres fins, comme la défense de causes diverses d'ordre idéologique. Pourtant, non seulement la logique de la formule Rand ne s'applique-t-elle pas aux dépenses pour ces causes, puisque tous les employés n'en bénéficient pas, mais en plus, certains voient leurs valeurs lésées par ce processus, si « démocratique » soit-il.

Dans l'affaire *Lavigne*, de nombreux cas ont été illustrés. Des syndicats appuyaient des partis politiques de la scène provinciale ou fédérale lorsque les règles de financement le permettaient, ou versaient des fonds à des syndicats étrangers comme le syndicat de travailleurs de la santé du Nicaragua. Plus récemment, les associations étudiantes québécoises ont reçu l'appui financier d'organisations syndicales durant leur boycott. Cette somme de plus de 60 000\$ n'a pas servi à améliorer les conditions de travail des employés ou à faire avancer leurs droits, mais bien à une bataille politique qui a profondément divisé la société québécoise. De tels fonds sont prélevés de tous les cotisants incluant ceux qui étaient opposés au boycott.

L'opacité des finances des organisations syndicales empêche de connaître la part de leurs dépenses dédiée à d'autres fins que les relations de travail. On ne peut pas savoir quelles causes ils soutiennent, quelles sommes y sont consacrées et, en fin de compte, quelle proportion des cotisations obligatoires finance des activités sans lien avec les relations de travail.

De manière concrète, il a été établi que les dépenses suivantes par une organisation syndicale ne faisaient pas partie des activités liées aux relations de travail et ne pouvaient donc faire l'objet d'un financement obligatoire⁶ :

- l'élection de candidats à des fonctions publiques, y compris les contributions à un parti politique, organisme politique ou candidat;
- le lobbying (à l'exception de lobbying directement lié à la ratification ou la mise en œuvre d'une convention collective);
- les contributions aux organismes de bienfaisance et d'éducation;
- les activités ayant pour but de promouvoir une idéologie;
- les grèves illégales;
- une partie au prorata du coût des publications syndicales consacrées à la couverture des sujets mentionnés ci-dessus ou d'autres sujets n'étant pas liés directement aux travailleurs.

Lorsqu'il est difficile de déterminer quelles dépenses relèvent des activités directement liées aux responsabilités d'une organisation syndicale, il a été établi aux États-Unis et en Europe que cette dernière porte le fardeau de la preuve pour démontrer qu'une dépense financée par toutes les cotisations concerne bien les négociations collectives, l'administration des contrats et le règlement des griefs.

Le Canada est l'exception parmi les sociétés libres et démocratiques du monde.

Actuellement, la formule Rand génère des revenus que les organisations syndicales sont libres d'utiliser comme elles l'entendent. Dans l'affaire *Lavigne*, la Cour suprême du Canada avait jugé à la majorité que la formule Rand ne violait pas le droit à la liberté d'expression dans le cadre d'une société libre et démocratique. Ce jugement a été rendu en 1991. Or, aujourd'hui, il est interdit à une organisation syndicale de dépenser l'argent de cotisations obligatoires pour soutenir des causes idéologiques ou sociales sans le consentement individuel de ses syndiqués à peu près partout dans les pays démocratiques. C'est le cas aux États-Unis, en Australie et en Nouvelle-Zélande, ainsi que dans la Communauté européenne depuis un jugement de la Cour européenne des droits de l'homme rendu en 2007. Le fait que certains juges aient établi dans le jugement de l'affaire *Lavigne* que la formule Rand violait la *Charte*, une violation qu'ils ont ensuite reconnue comme justifiée dans une société libre et démocratique, ne signifie pas que la Cour serait du même avis plus de vingt ans plus tard, surtout sachant que le Canada est clairement l'exception parmi les sociétés libres et démocratiques du monde.

La transparence, un outil pour rétablir la confiance

Compte tenu des allégations véhiculées par les médias contre certains syndicats dans le milieu de la construction au Québec, y compris à propos de liens avec le crime organisé et des entrepreneurs soupçonnés de corruption, la stratégie des organisations syndicales françaises et allemandes de respecter des obligations de transparence financière légales ou auto-imposées pourrait s'avérer une piste intéressante pour leurs homologues d'ici. Il est aussi pertinent de noter que l'exigence de divulgation de renseignements financiers est parfois liée aux avantages fiscaux dont bénéficient les organisations syndicales, comme en Allemagne, alors qu'ici elles jouissent d'avantages fiscaux et réglementaires sans avoir à dévoiler quoi que ce soit sur le plan financier. Enfin, la loi en vigueur aux États-Unis, plus exhaustive, permet d'atteindre des résultats concrets en matière de condamnations et de restitution de sommes syndicales détournées par des individus peu scrupuleux.